

Gewerbeflächenpoolmodelle als regionaler Kooperationsansatz

Greiving, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Greiving, S. (2010). Gewerbeflächenpoolmodelle als regionaler Kooperationsansatz. In B. Mielke, & A. Münter (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen* (S. 140-164). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-360382>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Stefan Greiving

Gewerbeflächenpoolmodelle als regionaler Kooperationsansatz

S. 140 bis 164

Aus:

Bernd Mielke, Angelika Münter (Hrsg.)

Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Arbeitsmaterial der ARL 352

Hannover 2010

Stefan Greiving

Gewerbeflächenpoolmodelle als regionaler Kooperationsansatz

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Der virtuelle Gewerbeflächenpool Kreis Kleve – ein Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung
 - 2.1 Ausgangsbedingungen im Kreis Kleve
 - 2.2 Modellentwicklung
 - 2.3 Umsetzung des Modells im Regionalplan Düsseldorf
 - 2.4 Zielkonkretisierender landesplanerischer Vertrag
 - 2.5 Resümee
- 3 Nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement im Rahmen interkommunaler Kooperation am Beispiel des Städtetetzes Balve-Hemer-Iserlohn-Menden
 - 3.1 Das Instrument des Gewerbeflächenpools zur gemeinsamen Vermarktung bestehender Gewerbeflächen
 - 3.2 Integrierter Projektansatz GEMRIK
- 4 Schlussfolgerungen

Literatur

1 Einführung

Die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen (und Hessen) nimmt im Unterschied zu den meisten anderen Flächenländern im Bereich der Siedlungsentwicklung positiv allokativen Festlegungen vor. Damit werden in NRW „Allgemeine Siedlungsbereiche“ (ASB) sowie „Gewerblich-industrielle Bereiche“ (GIB) festgelegt.

Diese Situation trägt u. a. dazu bei, dass in vielen Orten ein „Baulandparadoxon“ auftritt (Davy 1996). Damit wird die scheinbar paradoxe Situation beschrieben, dass die Mehrzahl der Gemeinden rein rechnerisch ihren Baulandbedarf an Wohn- und besonders an Gewerbeflächen auf bestehenden Reserveflächen im Innenbereich decken könnten, jedoch weiterhin ein Trend zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete „auf der grünen Wiese“ besteht. Örtlich auftretende Baulandknappheit beruht daher weniger auf in der Summe fehlenden Bauflächen als vielmehr auf der mangelnden Verfügbarkeit von Bauflächen an der Stelle und in der Qualität, wo bzw. wie diese tatsächlich nachgefragt werden (Einig, Müller, Zinke 2001: 72). Gründe für diese Situation werden in dem auf dem Prinzip der Angebotsplanung beruhenden deutschen Planungssystem gesehen. In der Regel wird hierfür aber die Bauleitplanung bzw. das Städtebaurecht verantwortlich gemacht (Bleher 2006).

Demgegenüber wird hier die Auffassung vertreten, dass zumindest diejenigen Regionalplanungsmodelle, die selber positiv allokativen Festlegungen im Bereich der Sied-

lungsflächen treffen, mit zu diesem Paradoxon beitragen, da nicht sicher ist, dass die festgelegten Standorte auch tatsächlich nachfragegerecht sind. Zwar widmet die Regionalplanung nicht selber Bauflächen, es wird aber im negativen Umkehrschluss ausgeschlossen, dass Bauflächen außerhalb der vorgesehenen Standorte entwickelt werden, ohne dass sichergestellt werden kann, dass die vorgesehenen Standorte nachgefragt werden. Selbst die Tatsache, dass in der Regel größere Bereiche ausgewiesen werden, als vor Ort Nachfrage besteht, ändert nichts an der Tatsache, dass die Bereiche häufig nicht die Lage und Qualität haben, die nachgefragt werden. Sind sie jedoch erst einmal ausgewiesen, zeigt die Praxis, dass sie nur sehr schwer wieder rückgewidmet werden können.

Auch Mielke, Büchsenschütz, Preuß (2001: 4) konstatieren für NRW: „Die Flächen sind allerdings vielfach nicht verfügbar und/oder entsprechen nur teilweise den Standortanforderungen der Betriebe. Insofern kann es gleichzeitig einen Überschuss und einen Mangel an Gewerbeflächen geben: Einen Überschuss an planerisch festgestellten, aber wenig geeigneten oder nicht mobilisierbaren Flächen und einen Mangel an bedarfsgerechten Flächen.“

Aufgrund ihrer auch kleinräumig zwischen Nachbargemeinden häufig sehr stark differierenden Lagegunst und dem Standortverhalten der Unternehmen ist also nicht sichergestellt, dass Angebot und Nachfrage zueinander passen.

Dieses Baulandparadoxon hat auch einen flächenhaushaltspolitischen Aspekt: Am 09.05.2006 ist die „Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen“ ins Leben gerufen worden. Leitlinie für eine rationale Flächennutzung ist der Zielwert des von der Bundesregierung eingesetzten Rates für Nachhaltige Entwicklung, den Flächenverbrauch bundesweit bis 2020 auf 30 ha täglich zu senken (Nachhaltigkeitsrat 2004). Im dem Grundsatzpapier „Chancen erhalten – Freiraum bewahren“ wird vom Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz u. a. ein strategisches, effizientes Flächenmanagement als wesentliches Handlungsfeld genannt (MUNLV 2006). Dazu sind neue Lösungen gefordert, deren Fokus nicht allein auf kommunaler Ebene liegen kann. Vielmehr ist die Flächenbereitstellung auf regionaler Ebene zu koordinieren.

Handelbare Flächenzertifikate sind ein Instrument des Flächenmanagements, das vor allem im Zusammenhang mit der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme diskutiert wird (SRU 2002: 72). Sie erheben den Anspruch, den Kommunen größtmöglichen Handlungsspielraum zu lassen und gleichzeitig besonders treffsicher die gesetzte Obergrenze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen (Bovet 2006: 473). Neue Flächen können dort ausgewiesen werden, wo „dies unter Einhaltung der Umwelt- und Raumordnungsziele aus ökonomischer Sicht am sinnvollsten ist“ (Fraunhofer ISI 2005: 2). Tatsächliche Praxiserfahrungen mit der Anwendung des Modells liegen jedoch für Deutschland nicht vor. Insgesamt wäre, ohne die wiederholt geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken (Art. 28 Abs. 2 GG) hier diskutieren zu wollen, in jedem Fall eine grundlegende Anpassung des geltenden Planungsrechts erforderlich. Umsetzbar ist dieses Modell mithin gegenwärtig nicht.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Vermarktung von Gewerbeflächen über einen Flächenpool interkommunal abgestimmt zu steuern. Bestehende Ansätze haben jedoch vor allem mit dem Problem eines Vor- und Nachteilsausgleichs und den damit gekoppelten Flächenbewertungsfragen zu kämpfen (vgl. Akademie für Technikfolgeabschätzung 2004; Greiving, Neumeyer, Sondermann 2004; Gust 2005). Zudem bleibt die häufig fehlende Marktgängigkeit von Standorten auch bei gemeinsamer Vermarktung im Kern bestehen, auch wenn nicht mehr alle Kommunen alle Flächentypen vorhalten

müssen. Ein neuer Ansatz, der „virtuelle Gewerbeflächenpool“ im Kreis Kleve, will hier andere Wege beschreiten: Es soll von vornherein vermieden werden, dass nicht marktgängige Standort, überhaupt ausgewiesen werden.

Dennoch bleibt die gemeinsame Vermarktung bereits bestehender Standorte relevant, da in diese häufig bereits investiert worden ist (Grundstückserwerb, Erschließung) und sie folglich nur sehr begrenzt wieder rückabgewickelt werden können. Im Ergebnis wird das Optimum in einer Kombination beider Poolmodelle gesehen, weshalb im Folgenden anhand konkreter Projekte Beispiele für beide Ansätze gegeben werden.

2 Der virtuelle Gewerbeflächenpool Kreis Kleve – ein Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung

2.1 Ausgangsbedingungen im Kreis Kleve

Die Initiative für den virtuellen Gewerbeflächenpool ging sowohl von der Regionalplanung Düsseldorf als auch den Gemeinden des Kreises Kleve unter Federführung der Stadt Goch aus. Das räumliche Auseinanderfallen von Angebot und Nachfrage ergab sich dabei aus dem Baulandmonitoring, in dessen Rahmen u. a. Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven im zweijährigen Turnus ermittelt werden. Aufgrund der im Kreis Kleve insgesamt ausreichend großen Flächenkulisse für Gewerbeflächenentwicklungen gab es keine Möglichkeit, innerhalb der bestehenden regionalplanerischen Steuerung denjenigen Gemeinden, deren Reserven erschöpft waren, zusätzliche Flächen zuzuerkennen, weil andere Gemeinden nicht bereit sind, auf bilateraler Ebene Flächenausweisungsrechte zu tauschen.

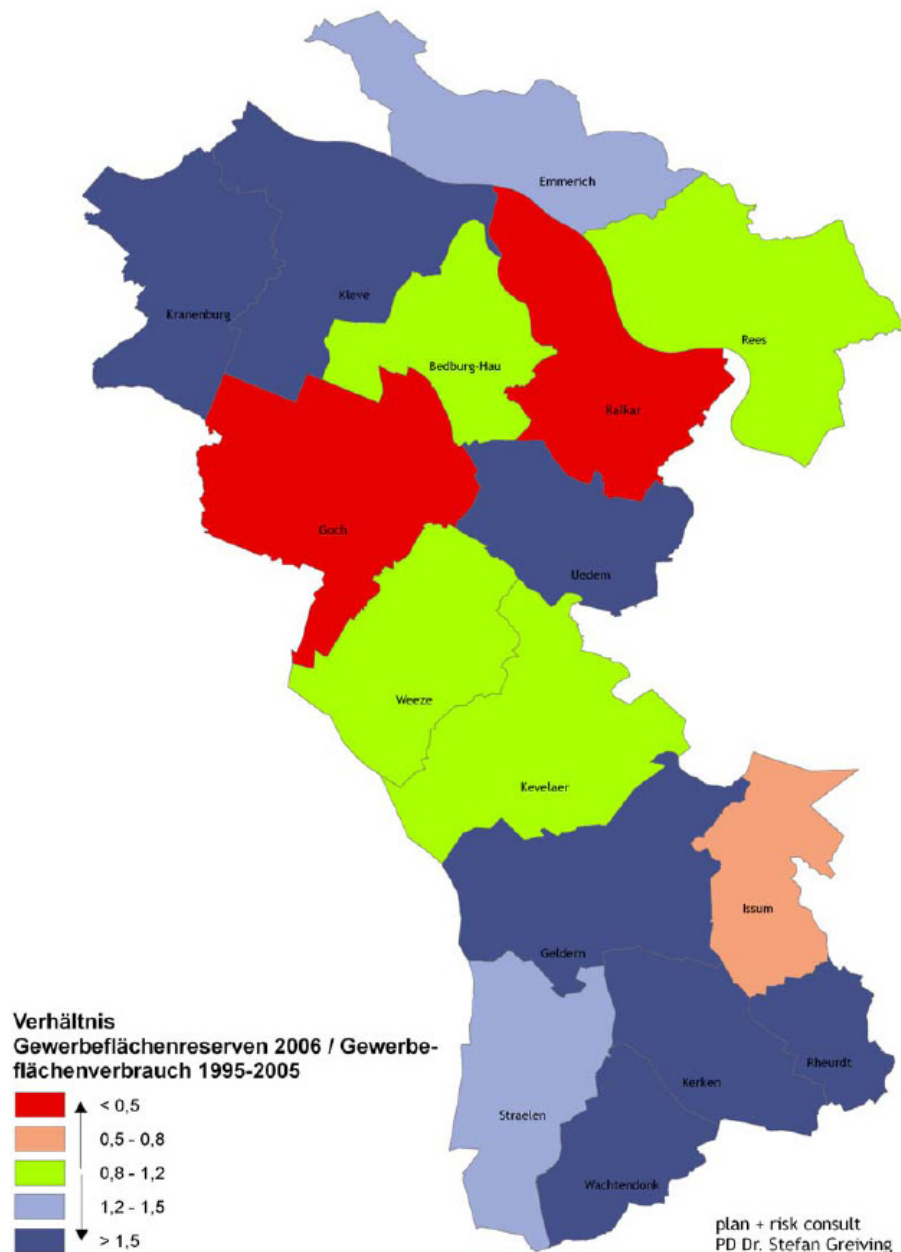
Die Poolidee ist, diesen Tausch auf einer „Meta-Ebene“, nämlich mit einem gemeinsamen Pool von Flächenausweisungsrechten erfolgen zu lassen, auf den jeder, also auch diejenigen Gemeinden, die primär Flächenrechte einbringen, zugreifen kann. Damit entspannt sich die Situation insoweit, als dass sich niemand als Verlierer fühlen muss und daher ein Vor- und Nachteilsausgleich entbehrlich erscheint.

Im Hinblick auf die räumlichen Ausgangsbedingungen im Untersuchungsraum verdeutlicht die Betrachtung der Gewerbeflächenreserven, dass zwischen den Kommunen des Kreises große Unterschiede bestehen. Während Kleve, Straelen, Geldern, Emmerich und Kevelaer über vergleichsweise große Reserven verfügen, ist das Potenzial an Gewerbeflächen in Rheurdt, Bedburg-Hau und Issum besonders stark eingeschränkt. Die Möglichkeit, interessierten Unternehmen attraktive Gewerbeflächen zur Verfügung zu stellen, ist demnach im Kreis Kleve recht ungleich verteilt.

Der größte Gewerbeflächenverbrauch findet hauptsächlich in den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit über 20.000 Einwohnern statt. Neben Goch, Emmerich, Kevelaer und Geldern ist ein hoher Verbrauch aber auch in Straelen vorzufinden. Eine geringe Nachfrage innerhalb der betrachteten zehn Jahre liegt in Rheurdt, Kerken und Bedburg-Hau vor.

Neben der Betrachtung der Summe des Gewerbeflächenverbrauchs ist auch die Entwicklung der Nachfrage interessant. So ist der hohe Verbrauch der letzten zehn Jahre in Straelen und Kevelaer auf Einzelereignisse zurückzuführen. In den Kommunen Bedburg-Hau, Uedem, Issum, Rheurdt, Kerken und Wachtendonk ist der Verbrauch innerhalb der zehn betrachteten Jahre konstant gering. Dagegen gibt es mit Emmerich und Goch zwei Kommunen, die sich durch einen konstant hohen Verbrauch auszeichnen. Gewerbeflächenreserven und -verbrauch wurden anschließend in Relation gesetzt.

Abb. 1: Verhältnis von Gewerbeflächenreserven zu Gewerbeflächenverbrauch



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2007

Der Überblick in Abb. 1 zeigt, dass nur in 4 der 16 kreisangehörigen Kommunen ein annähernd passendes Verhältnis von Angebot und Nachfrage vorliegt. In drei weiteren Kommunen weichen Angebot und Nachfrage geringfügig voneinander ab, alle übrigen neun Kommunen verfügen über eine starke Abweichung von Angebot und Nachfrage. Die Verteilung der Gewerbeflächenpotenziale passt offenbar im Kreis Kleve in vielen Fällen nicht zur Nachfrage, sodass man von einem „spatial misfit“ sprechen kann.

Die Betrachtung der Relation von Flächenreserven und -verbrauch hat gezeigt, dass ein Anlass für eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots vorliegt. Zur Aufnahme der Ausgangssituation gehört auch die Erfassung der Restriktionsräume, die keine gewerbliche Nutzung erlauben. Ist der Spielraum durch restriktionsfreie Räume zu gering, so ergibt sich durch eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots kein spürbarer Vorteil.

Die Verteilung restriktionsfreier Räume im Kreisgebiet ist sehr unterschiedlich. Während es Kommunen gibt, von deren Gemarkung große Teile restriktionsfrei sind, gibt es andererseits Kommunen mit einer eingeschränkten Gebietskulisse. Ein hoher Anteil restriktionsfreier Flächen an der Gemarkung ist beispielsweise in Uedem, Bedburg-Hau und Kerken vorzufinden. In Emmerich, Kranenburg, Rees und Issum liegen die Grenzen der Restriktionsräume eng um den jeweiligen Ortskern herum. Diese Kommunen verfügen über einen geringeren Handlungsspielraum für eine Entwicklung von Gewerbeflächen.

Mit Blick auf die bis hier erläuterten Ergebnisse der Bestandsaufnahme finden sich im Kreis Kleve drei Typen von Kommunen:

- Kommunen, die zwar über Potenzialflächen im Gemeindegebiet verfügen, diese jedoch nicht oder nicht vollständig entwickeln können, da die Regionalplanung die Menge der Flächeninanspruchnahme begrenzt: Goch, Kalkar und Kevelaer
- Kommunen, die über ausgewiesene GIB-Flächen verfügen, die jedoch aufgrund einer geringen Nachfrage ganz oder teilweise ungenutzt sind: Bedburg-Hau, Geldern, Kerken, Kleve, Kranenburg, Rheurdt, Straelen, Uedem und Wachtendonk
- Kommunen, bei denen zwar eine Nachfrage nach Flächen nachweisbar ist, die jedoch über keine oder nur wenige Potenzialflächen im Stadtgebiet verfügen, weil (fast) alle Flächen entweder Siedlungs- oder Verkehrsflächen darstellen oder aber zu den o. g. Ausschlussflächen gehören: Emmerich, Issum, Rees und Weeze

2.2 Modellentwicklung

An dieser Stelle wird auf die konkrete Ausgestaltung des Instruments eines virtuellen Gewerbeflächenpools eingegangen. Die Entwicklung des Modells steht in engem Zusammenhang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen, denn für eine zeitnahe Umsetzung eines virtuellen Gewerbeflächenpools wird eine Vereinbarkeit angestrebt. Insofern stellt der virtuelle Gewerbeflächenpool keine Konkurrenz zur klassischen Regionalplanung oder auch einer gemeinsamen Vermarktung von bestehenden Gewerbeflächen dar, sondern ergänzt diese um einen zusätzlichen Steuerungsmechanismus. Daher stellt die Entwicklung eines Modells, dass sich in den gegebenen Rahmen der Regionalplanung nahtlos einfügen lässt, eine zentrale Herausforderung dar, auf die im Folgenden eingegangen wird, bevor das Modelldesign angesprochen werden kann.

Prüfung der Vereinbarkeit einer geänderten Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung mit dem System der Landesplanung und den geltenden Zielen der Raumordnung in NRW

Der LEP NRW legt mit Ziel B. III. 1.2.3 freiraumbezogene Ziele fest, die auf eine Priorisierung der Innenentwicklung abzielen: „Freiraum darf nur in Anspruch genommen werden, wenn die Inanspruchnahme erforderlich ist; dies ist dann der Fall,

- *wenn Flächenbedarf für siedlungsräumliche Nutzungen nicht innerhalb des Siedlungsraumes bzw. für Verkehrsinfrastruktur nicht durch Ausbau vorhandener Infrastruktur gedeckt werden kann oder*
- *wenn der regionalplanerisch dargestellte Siedlungsraum unter Berücksichtigung der ortsüblichen Siedlungsstruktur für die absehbare Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht ausreicht.“*

Allerdings räumt Ziel 1.24 folgende Möglichkeit ein: „Die Inanspruchnahme von Freiraum ist bei bestehendem Bedarf abweichend von 1.23 auch zulässig, wenn eine gleichwertige Fläche dem Freiraum wieder zugeführt oder in eine innerstädtische Grünfläche umgewandelt wird.“

Die Grundidee des virtuellen Gewerbeflächenpools stimmt offenbar voll mit Ziel 1.2.4 überein: schließlich sollen für die im Rahmen der Mengensteuerung zur Verfügung gestellte Größenordnung bestehende, nicht genutzte GIB-Flächen gleicher Größenordnung dem Freiraum wieder zugeführt werden.

Auch im Kapitel „Baulandversorgung für die Wirtschaft“ finden sich unter C. II. 2.3 Ziele, die auf Innenentwicklung und Arrondierung von Standorten abstellen. Es wird explizit dazu aufgerufen, Möglichkeiten eines übergemeindlichen Flächenausgleichs zu nutzen. Dies strebt der virtuelle Pool an.

Dabei ist über entsprechende Qualitätskriterien dafür Sorge zu tragen, dass Brachflächen- und Innenentwicklung sowie Arrondierung bei der Entnahme aus dem Pool Vorrang haben.

Im Regionalplan Düsseldorf erfolgt die räumlich-allokative Konkretisierung der landesplanerischen Ziele. Aus Ziel 2 des Kapitels 1 „Siedlungsraum“ lässt sich ableiten, dass bei einer Ausrichtung der Gewerbeflächenentwicklung auf eine Mengensteuerung Priorität auf solche Flächen zu legen ist, die entweder zurzeit brach liegen oder vorhandene Ortsteile abrunden; also an diese unmittelbar angrenzen.

In Kapitel 1.3. „Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen“ lautet Ziel 1 (1):

„In den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) sollen gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Insbesondere emittierende Betriebe sollen dort untergebracht werden.“

Es liegt auf der Hand, dass dieses Ziel umformuliert werden muss, um eine Mengensteuerung möglich zu machen.

Die Grundidee eines virtuellen Gewerbeflächenpools ist sowohl mit dem System der Regionalplanung als auch den geltenden Zielen der Raumordnung vereinbar. Es hat sich jedoch auch gezeigt, dass es einer Entwicklung von Qualitätskriterien bedarf, um den Zielen des Landesentwicklungsplans NRW zu entsprechen. Nachdem die grundsätzliche Vereinbarkeit somit sichergestellt ist, wird nun auf die einzelnen Bestandteile des Modells genauer eingegangen.

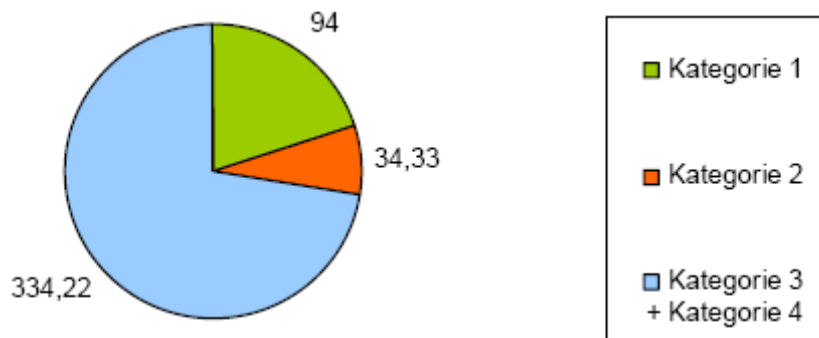
Flächenmenge

Das Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools sieht eine Steuerung des Gewerbeflächenangebots durch die Festlegung einer Flächenmenge vor, die an die Stelle der allokativen Ausweisung von GIB-Bereichen im Gebietsentwicklungsplan tritt.

Die potenziell zur Verfügung stehende Flächenmenge lässt sich in vier Kategorien unterteilen:

- (1) Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt, jedoch noch ohne planerische Darstellung im Flächennutzungsplan sind
- (2) Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt sind und die im FNP dargestellt sind
- (3) Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt sind und für die neben einer Darstellung im FNP auch ein Bebauungsplan existiert; diese Flächen sind jedoch noch nicht erschlossen oder im kommunalen Besitz
- (4) Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt sind und für die neben einer Darstellung im FNP auch ein Bebauungsplan existiert; diese Flächen sind bereits erschlossen und/oder im kommunalen Besitz

Abb. 2: Differenzierung der Gewerbeflächenreserven (ha.) im Kreis Kleve



Quelle: eigene Darstellung

Die Flächenmengen der ersten Kategorie sind für eine Einbuchung in den Pool besonders geeignet. Für Flächen der zweiten Kategorie besteht bereits eine bauleitplanerische Aussage durch die Festlegung der Art der baulichen Nutzung und Darstellung im Flächennutzungsplan. Eine Einbuchung dieser Flächen erfordert eine Änderung des Flächennutzungsplans, die jedoch problemlos erfolgen kann, da keine Rechte Dritter begründet werden.

Für Flächen der dritten und vierten Kategorie ist bereits ein Bebauungsplan aufgestellt worden. Die mit dessen Umsetzung verbundene Erlöserwartung würde durch eine Einbuchung dieser Flächen in den Pool aufgehoben. Eine Aufhebung von Bebauungsplänen ist aufgrund des zu leistenden Ausgleichs für die Kommunen zu kostenintensiv. Die Flächenmengen dieser Kategorien eignen sich daher nicht für eine Einbuchung in den Pool. Eine Ausnahme besteht bei Flächen der Kategorie drei, die bereits seit sieben oder mehr Jahren Baurecht besitzen, ohne über eine Erschließung zu verfügen, da hier eine Möglichkeit zur Aufhebung des Bebauungsplans besteht, ohne dass sich aus der Nutzungsänderung eine Entschädigungspflicht ergeben würde (vgl. § 42 Abs. 3 BauGB).

Es zeigt sich, dass in den Kategorien mit der besten Bewertung der Einbuchungsfähigkeit (Kategorien 1 und 2) ca. 128 ha an Reserveflächen zur Verfügung stehen. Es ist zu erwarten, dass diese Flächenmenge ohne größere Schwierigkeiten in einen virtuellen Pool eingebucht werden kann.

Wiederauffüllung des Pools

Während dieses Modellvorhaben in erster Linie für die Zeit der Inanspruchnahme der derzeit noch vorhandenen Gewerbeflächenpotenziale im Kreis Kleve dient, könnte im Laufe des operativen Geschäfts eines Flächenpools eine Situation entstehen, in der es zu einer Verknappung der Flächenmenge kommt.

Die Frage nach einer Möglichkeit zur Wiederauffüllung ist für die teilnehmenden Kommunen von entscheidender Bedeutung, könnte doch sonst eine Situation entstehen, in der zwar alle eigenen Flächen in den Pool eingebucht wurden, die Kommune jedoch selber daraus keinen Nutzen ziehen kann, weil bei Vorliegen einer konkreten Nachfrage der Pool bereits leer ist.

Daher soll mit Hilfe des kontinuierlichen Monitorings eine Verknappung der noch im Pool befindlichen Flächenmenge frühzeitig erkannt werden, um ausreichend Zeit für Maßnahmen zur Wiederauffüllung zu erhalten. Dabei soll insbesondere ein Warnsignal gegeben werden, sobald die Flächenmenge im Pool unter die Summe eines durchschnittlichen Jahresverbrauchs im gesamten Kreis fällt.

Für eine Auffüllung des Pools kommen mehrere Quellen in Frage:

- So sollte eine Auffüllung zunächst aus Flächenreserven der Kategorie 3 erfolgen, für die bereits ein B-Plan, jedoch noch keine Erschließung vorliegt, denn hier kann eine Aufhebung des Bebauungsplans ohne Kompensationserfordernis sieben Jahre nach der Aufstellung erfolgen. Eine solche Fläche, für die keine gewerbliche Nachfrage besteht, kann einer neuen Nutzung zugeführt werden.
- Weiterhin kann eine Wiederauffüllung des Pools durch eine Umnutzung von Brachflächen erfolgen. Wenn brachgefallene Gewerbeflächen dem Freiraum zurückgegeben werden, weil der Standort nicht marktgängig ist oder bestehende Restriktionen/Konflikte wie z.B. eine Gemengelage gegen eine Nutzung sprechen, kann die entsprechende Flächenmenge in den virtuellen Pool eingebucht werden.
- Schließlich kann eine Wiederauffüllung des Pools durch die Regionalplanung erfolgen. Durch das Instrument des virtuellen Gewerbeflächenpools entsteht jedoch eine geänderte Situation im Kreis, die Auswirkungen auf das erforderliche Anpassungsverfahren nach § 32 LPlG NRW hat. So macht das Unterschreiten eines Schwellenwertes deutlich, dass tatsächlich ein Bedarf nach mehr Gewerbeflächen im Kreis vorhanden ist, wobei die Flächenentwicklung im Rahmen eines Monitorings ja kontinuierlich beobachtet wird. Die Zielrichtung des Modellvorhabens nach einer effizienteren Flächennutzung und der Nachweis, dass die unter 1) und 2) genannten Auffüllungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind, stellt ebenfalls ein gutes Argument dar. Dadurch verbessern sich die Erfolgchancen des Anpassungsverfahrens gegenüber der heutigen Sachlage, bei der Einzelanträge durch die Kommunen erfolgen und dem Ansinnen die kreisweit insgesamt ausreichenden Reserven entgegengehalten werden.

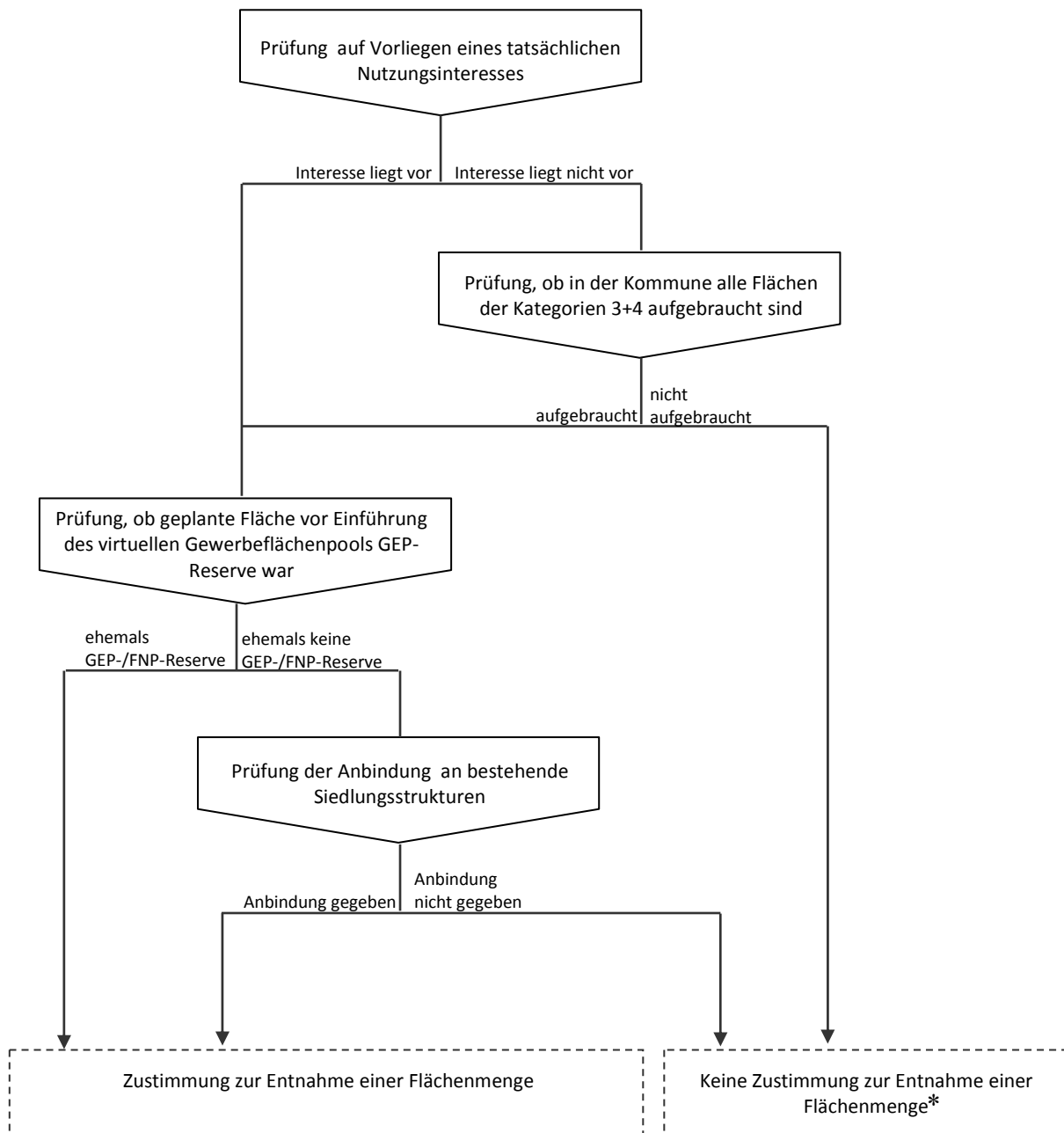
Ausbuchungsregeln

Um nach der Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots eine Gleichbehandlung aller teilnehmenden Kommunen gewährleisten zu können, sind exakte Regeln für den Ausbuchungsvorgang aufzustellen.

Mit diesen Regeln werden unterschiedliche Ziele verfolgt:

- (1) Im Modell ist ein Steuerungsmechanismus zu implementieren, der eine Beachtung der Ziele in den verschiedenen Phasen des Modells sicherstellt. Durch eine Definition von Schwellenwerten, die auf den Zielen der Raumordnung beruhen, kann gewährleistet werden, dass für Vorhaben, die den Zielen entgegenstehen, keine Flächenmengen entnommen werden können. Insofern wird erst durch diese Kriterien dem Bestimmtheitserfordernis Genüge getan.
- (2) Darüber hinaus sind Qualitätskriterien Mittel zum Zweck zur Erhöhung der Akzeptanz des gesamten Modells. Die Beachtung der Ziele der Raumordnung verhindert trotz einer weitgehenden Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebotes eine Vernachlässigung regionalplanerischer Belange. Dies vermag sowohl die Akzeptanz durch die Regionalplanung als auch bei benachbarten Kreisen und Kommunen zu erhöhen.
- (3) Durch die Einführung von Qualitätszielen für einen virtuellen Gewerbeflächenpool kann eine „Vorratswirtschaft“ der Kommunen verhindert werden. Eine Entnahme großer Flächenmengen über den tatsächlichen Bedarf hinaus durch einzelne Kommunen ist nicht mit dem Ziel einer effizienten Flächennutzung vereinbar und sollte vermieden werden.

Abb. 3: Ablauf der Prüfung von Qualitätskriterien



* Unbeschadet des Pools konnte und kann jede Gemeinde weiterhin in Sonderfällen ein Zielanpassungsverfahren gemäß § 32 LPiG beantragen, falls eine Entwicklung außerhalb der Siedlungsstrukturen angestrebt wird. Die Erfolgsaussichten bleiben trotz Pool unverändert gering.

Quelle: eigene Darstellung

Bevor für ein Vorhaben einer Kommune eine Flächenmenge aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool entnommen werden kann, sind verschiedene Gesichtspunkte zu prüfen. Diese Prüfschritte sind im Folgenden schematisch dargestellt.

Vorliegen eines tatsächlichen Interesses zur Nutzung

Zunächst sollte von der Kommune ein Nachweis erbracht werden, dass tatsächlich ein Investor bzw. Nachfrage für die beabsichtigte Planung existiert. Hintergrund dieses Prüfschrittes ist die Vermeidung einer Vorratswirtschaft durch einzelne Kommunen.

Ein solches Verhalten würde die übrigen Kommunen, die Flächen nur bei tatsächlich vorliegendem Bedarf entnehmen, wesentlich benachteiligen.

Der Nachweis kann auf unterschiedliche Arten erbracht werden, die abhängig von der Zahl der Investoren für die zu entnehmende Flächenmenge sind:

- (1) Handelt es sich um die Entnahme einer Flächenmenge für ein Vorhaben, das einem Investor dient, so ist die Ausbuchung in der Regel an das Vorliegen eines Vorhaben- und Erschließungsplanes gekoppelt. Bei einem Vorhaben- und Erschließungsplan handelt es sich um ein Instrument der Bauleitplanung, das eine planerische Grundlage für ein konkretes Vorhaben eines Investors schafft. Er kann daher nur abgeschlossen werden, wenn tatsächlich ein Investor vorhanden ist, der sich im Rahmen dieses Plans zur Realisierung verpflichtet. Im Durchführungsvertrag, einem der Bestandteile eines Vorhaben- und Erschließungsplans, ist durch den Investor eine Einhaltung der Qualitätskriterien vertraglich festzuhalten.
- (2) Bei Vorhaben, die mehreren ansiedlungswilligen Unternehmen dienen, wird vorgeschlagen, dass die Gemeinde im Rahmen der Grundstückskaufverträge Regelungen zur Umsetzung des Vorhabens trifft. Dazu gehört ebenfalls die Festlegung einer Umsetzungsfrist.
- (3) In jedem Fall sollte es möglich sein, eine schriftliche Bestätigung des ansiedlungswilligen Unternehmers beizubringen, in der dieser seine Entwicklungsabsichten darlegt.

Falls die Prüfung auf Vorliegen eines tatsächlichen Nutzungsinteresses negativ ausfällt, wird einer Entnahme von Flächenmengen aus dem Pool in der Regel nicht zugestimmt, es sei denn, die folgende Ausnahme greift:

Damit für potenzielle Investoren, die besonders schnell eine Fläche zur Nutzung benötigen, bereits vorab baureifes Land geschaffen werden kann, sollte eine Gemeinde Gelegenheit haben, auch außerhalb des Pools Entwicklungen vornehmen zu können. Daher wird zu dem oben genannten Qualitätskriterium eine Ausnahmeregelung vereinbart. Kommunen, die über keine Flächen der Kategorien 3 und 4 mehr verfügen, also über solche Flächen, die nicht einbuchungsfähig für einen Pool sind und auf denen Kommunen eigene Entwicklungen vollziehen können, dürfen auch ohne den Nachweis eines Nutzungsinteresses Flächenmengen aus dem Pool entnehmen. Diese Entnahme darf jedoch nicht grenzenlos erfolgen, sondern ist, ähnlich wie die Mindestfüllmenge des Pools, bei der ein Wiederauffüllen erfolgen soll, flexibel und an den jeweiligen Verbrauch der abbuchungsbegehrenden Kommune geknüpft: Es ist eine Entnahme in Größenordnung eines durchschnittlichen Bruttojahresverbrauchs an gewerblich-industriellen Flächen über die letzten 10 Jahre möglich.

Prüfung, ob das Vorhaben auf einer Fläche entwickelt werden soll, die vor Einführung des virtuellen Gewerbeflächenpools GEP-Reserve war

Bereiche, die im Regionalplan als Reserveflächen für eine gewerblich-industrielle Nutzung vorgesehen waren, sind bereits letztabgewogen. Im Rahmen einer Regelvermutung lässt sich demnach davon ausgehen, dass der Standort den Zielen der Raumordnung nicht widerspricht. Eine Abwägung hat bereits stattgefunden, sodass diese in einem virtuellen Pool nicht durch Qualitätskriterien wiederholt werden muss.

Ein Abgleich der Lage des geplanten Vorhabens, für das Flächenmengen aus dem Pool entnommen werden sollen, mit der Lage der ehemaligen GIB-Reserven stellt die Prüfung dieses Umstandes dar. Bei einer räumlichen Übereinstimmung werden die üb-

rigen Qualitätskriterien nicht abgefragt; der Entnahme von Flächenmengen wird zugestimmt. In den übrigen Fällen ist die Reihenfolge der Kriterien weiter einzuhalten und zu prüfen.

Anbindung an die bestehende Siedlungsstruktur

Um dem Ziel eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden der Raumordnung gerecht zu werden, sollte vor einer Zustimmung zur Entnahme von Flächenmengen aus dem Pool eine Anbindung des Vorhabens an bestehende Siedlungsstrukturen überprüft werden. Dadurch wird vermieden, dass durch die Mengensteuerung im Rahmen des virtuellen Gewerbeflächenpools Vorhaben durchgeführt werden, die diesem Ziel der Raumordnung gänzlich widersprechen. Dieses Qualitätskriterium stellt einen Steuerungsmechanismus dar, der eine Entwicklung von Gewerbeflächen abseits bestehender Siedlungsstrukturen verhindert.

Geprüft wird die Lage des Vorhabens, für das eine Flächenmenge aus dem Pool entnommen werden soll. Befindet sich der geplante Standort unmittelbar angrenzend an die vorhandene Siedlungsstruktur,¹ so ist einer Entnahme von Flächenmengen zuzustimmen. Ein geplanter Standort, der eine Flächenneuinanspruchnahme vorsieht, ohne unmittelbar an vorhandene Siedlungsflächen einer Gemeinde anzugrenzen, widerspräche dem o. g. Ziel der Raumordnung und sollte daher auch bei einer Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebotes nicht verwirklicht werden. Daher ist einer Flächenentnahme für ein solches Vorhaben nicht zuzustimmen.²

Dieses Kriterium ergibt sich bereits aus den geltenden Zielen zur regionalen Siedlungsstruktur des GEP 99.

Monitoring

Zur Kontrolle eines virtuellen Gewerbeflächenpools wird ein fortlaufendes Monitoring empfohlen, das aus folgenden Gründen sinnvoll erscheint:

- (1) Zur Prüfung, ob für eine gewünschte Entnahme durch Kommunen ausreichende Flächenmengen im Pool befindlich sind.
- (2) Durch diese Kontrolle ist es darüber hinaus möglich, bei Unterschreitung einer gewissen Restmenge erforderliche Schritte einzuleiten, die beispielsweise in eine Auffüllung der Flächenmenge des Pools oder in einen restriktiveren Umgang mit den verbliebenen Flächenmengen münden können.
- (3) Da die Entnahme von Flächenmengen aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool an zuvor zu vereinbarende Qualitätskriterien gekoppelt wird, ist deren Prüfung vor der Ausbuchung vorzunehmen.
- (4) Bei fortlaufender Erhebung der Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven in zweijährigem Turnus ist gemäß GEP 99, Erläuterung zu Ziel 2, Kapitel „Regionale Siedlungsstruktur“ „bei der Inanspruchnahme von Siedlungsbereichen im Rahmen des Anpassungsverfahrens gemäß § 32 LPlG kein Bedarfsnachweis erforderlich“.

Die Bezirksplanungsbehörde ist bereits gegenwärtig für ein Regionalmonitoring verantwortlich. Dieses Instrument baut auf einem regionalen Baulandmonitoring auf, in

¹ „Vorhandene Siedlungsstruktur“ wird hier verstanden als der im Sinne des § 34 BauGB „im Zusammenhang gebaute Ortsteil“.

² Ausnahme: das Vorhaben grenzt unmittelbar an einen bereits beschlossenen, aber noch nicht verwirklichten Bebauungsplan an, dessen äußere Grenze nach Umsetzung der planungsrechtlich zulässigen Vorhaben den neuen Ortsrand darstellt.

dessen Rahmen u. a. Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven im zweijährigen Turnus ermittelt werden, und wird durch eine Bewertung der regionalen Entwicklung vor dem Hintergrund der gesetzten Ziele (Soll-Ist-Vergleich) ergänzt. Zudem ist die Bezirksplanungsbehörde aufgrund ihrer hoheitlichen Funktion dafür zuständig zu entscheiden, ob eine Abbuchung aus dem Flächenkonto den zu erfüllenden Qualitätskriterien entspricht. Mithin kommt nur die Bezirksplanungsbehörde als Monitoringinstanz in Betracht.

Der wesentliche Konfliktschwerpunkt, der sich aus der beabsichtigten Planänderung ergibt und der auf Ebene der Regionalplanung beurteilt werden kann, ist der Flächenverbrauch, da die Flächenmenge, die für eine gewerbliche Entwicklung künftig zur Verfügung stehen soll, im Regionalplan abschließend festgelegt werden soll. Zusätzliche Auswirkungen auf die anderen Schutzgüter sind über den Restriktionsraum ausgeschlossen. Die Grundannahme hinsichtlich des Flächenverbrauchs lautet, dass über eine nachfrageorientierte Flächenentwicklung bei Abstellung auf eine mengenmäßig gleich bleibende Kulisse diese Flächen effizienter genutzt werden dürften und somit die Größenordnung langfristig ungenutzt bleibender Flächen, die offenbar nicht marktgängig sind, in neuen Bebauungsplänen erheblich geringer ausfallen wird.

Für die Überwachung der kumulativen bzw. standortübergreifenden Auswirkungen „Flächenverbrauch“ wird daher auf „historische Referenzwerte“ abgestellt. Dieses Vorgehen wird in der wissenschaftlichen Literatur ausdrücklich begrüßt: „Insbesondere für die Problematik der Flächeninanspruchnahme sollten diese Daten (des Monitorings) genutzt werden, indem bei der Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen nicht der aktuelle Umweltzustand einer Region als Maßstab für die Einschätzung der Erheblichkeit der durch den Plan hervorgerufenen Beeinträchtigungen genommen wird, sondern auch die durch frühere Eingriffe verursachten Vorbelastungen berücksichtigt werden. Das Zugrundelegen eines solchen ‚historischen Referenzwertes‘ ermöglicht die Erfassung der für den Flächenverbrauch bedeutsamen kumulativen Wirkungen“ (Bovet 2007: 163, ähnlich auch Siedentop 2005: 25). Dieser konkrete Referenzwert bzw. Indikator versetzt die Behörde überhaupt erst in die Lage, die Auswirkungen auf die Umwelt bei Durchführung der Planung zu überwachen und zu beurteilen, ob unvorhergesehene Auswirkungen (im Sinne von Prognoseunsicherheiten) auftreten (Bunge 2005: 127).

Gegenwärtig sind – basierend auf einer Auswertung der vorliegenden Bebauungspläne der Kommunen im Kreis Kleve – nur 55,5 % der Gesamtfläche der B-Pläne mit gewerblich-industrieller Zweckbestimmung auch für diese Zwecke nutzbar. Betrachtet man die Reserveflächen innerhalb der B-Pläne, so ist festzustellen, dass im Durchschnitt rund 50 % der Bebauungsfläche noch als Reserven bereit steht. Damit sind die angenommenen Ineffizienzen belegt.

Zur Überwachung der Umweltauswirkungen der beabsichtigten Planänderung dienen vier Indikatoren:

- Indikator A: Entwicklung des Ausnutzungs- und Belegungsgrads der Bebauungspläne mit gewerblich-industrieller Zweckbestimmung gegenüber dem historischen Referenzwert A (55,5 % Bruttobaufläche, 50 % Reserveflächen)
- Indikator B: Entwicklung der jährlichen Flächenneuanspruchnahme für gewerblich-industrielle Nutzungen im Kreis Kleve im Verhältnis zum historischen Referenzwert B (30 ha) sowie der aktuellen Entwicklung in anderen Teilräumen des Regierungsbezirks

- Indikator C: Entwicklung der Gesamtmenge an „Kategorie-3-Flächen“ und „Kategorie-4-Flächen“ gegenüber dem historischen Referenzwert C von 29,03 ha bzw. 177,19 ha
- Indikator D: Entwicklung des Restriktionsraums, auf den im Umweltbericht als Vermeidungsmaßnahme abgestellt worden ist. Dieser umfasst zurzeit 68 % des Kreisgebiets.

Mithin dient das Monitoring an dieser Stelle der Überwachung einer prognostizierten positiven Änderung gegenüber der Status-quo-Planung sowie der Umsetzung der Vermeidungsmaßnahmen und damit einer Erfolgskontrolle, die es erlaubt, die Effektivität des neuen Steuerungsmodells einzuschätzen und ggf. über Optimierungsmöglichkeiten nachzudenken (vgl. auch Bunge 2005: 126).

2.3 Umsetzung des Modells im Regionalplan Düsseldorf

Zunächst gilt es zu klären, welche rechtlichen Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung zu stellen sind. In seinem „Centro-Urteil“ (Oberverwaltungsgericht Münster vom 06.06.2005. Aktenzeichen: 10 D 145/04.NE. Erwägungsgründe 86 ff.) hat das OVG Münster klargestellt, dass sich aus der Begriffsbestimmung des § 2 Nr. 2 ROG Folgendes ergibt:

- Ziele sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar festlegungen,
- die vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogen sind und
- in Form von textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raumes vorgenommen werden.
- Einer weiteren Abwägung ist genügt, wenn die Planaussage auf der landesplanerischen Ebene keiner Ergänzung mehr bedarf.
- Von der einzelnen Zielaussage verlange der Grundsatz der Rechtsklarheit eine Formulierung, die dem Verbindlichkeitsanspruch gerecht wird. Daher seien Ziele üblicherweise als zwingende Formulierungen im Sinne einer „Mussvorschrift“ auszugestalten.
- Im Falle von „Sollvorschriften“, die mit der Rechtsfolge „in der Regel verbindlich“ verbunden sind, ist es zwingend, dass Regel- wie Ausnahmefall räumlich und sachlich bestimmt oder jedenfalls bestimmbar sind, um verbindliche Regeln im Sinne einer Zielbindung zu enthalten.

Angesichts dieser hohen Hürden erscheint es zweifelhaft, ob es gelingen kann, dem Gebot der räumlichen Bestimmbarkeit und Letzt abwägung alleine in einer Zielformulierung Genüge zu tun, die sich auf eine virtuelle Menge bezieht. Demzufolge sind konkretisierende Regelungen erforderlich.

Ein neues Ziel der Raumordnung, mit dem das bestehende Ziel 1.3 GEP 99 Düsseldorf umformuliert werden würde, könnte unter diesen Umständen lauten:

- (1) Wird auf der Basis eines landesplanerischen Vertrages festgelegt, dass in einem regionalen Teilraum die Inanspruchnahme von Flächen für gewerbliche und industrielle Nutzungen eine bestimmte ha-Zahl nicht überschreiten darf, so kann die zeichnerische Darstellung bisher nicht genutzter GIB-Bereiche zugunsten eines Flächenkontos aufgehoben werden, das die Städte und Gemeinden dieses Teilraums

nutzen können, um gewerbliche und industrielle Nutzungen bauleitplanerisch zu entwickeln.

Diesem Ziel folgt dann für jeden Teilraum eine konkrete Aussage, die funktional der bisherigen zeichnerischen Darstellung der GIB-Bereiche entspricht und in diesem Fall lauten würde: Für die Gemeinden des Landkreises Kleve steht für gewerblich-industrielle Nutzungen ein Flächenpool von 128 ha zur Verfügung. Auf diesen Flächen sollen gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Insbesondere emittierende Betriebe sollen dort untergebracht werden.

- (2) Jede Inanspruchnahme des Kontos ist bei der Regionalplanung anzuzeigen, die über Ein- wie Abbuchungen Buch führt.
- (3) Bei Abbuchungen aus dem Flächenkonto erfolgt eine Regionalplanänderung im Parallelverfahren zur gemeindlichen Bauleitplanung für raumbedeutsame Planungen über 10 ha. Dabei wird die gemeindliche Planung keiner Bedarfsprüfung unterzogen, sondern es wird lediglich auf folgende Qualitätskriterien abgestellt, die die gemeindliche Planung zu erfüllen hat:
 - In der Regel Nachweis eines tatsächlichen Interesses zur Nutzung auf geeignete Weise, es sei denn, dass in der abbuchungswilligen Gemeinde keine baureifen, aktivierbaren Flächenreserven mehr bestehen.
 - Die Menge soll prioritär für die Wiedernutzung von innerstädtischen Brachen oder die Weiterentwicklung und Abrundung von Stadtteilen bzw. bestehenden Gewerbegebieten genutzt werden. Naturräumlich bzw. topographisch vorgegebene Siedlungsbegrenzungen sind dabei zu beachten. Eine leistungsfähige Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz ist zu gewährleisten.
- (4) Die Auswirkungen dieser Regelung, insbesondere auf den Flächenverbrauch und die Arbeitsplatzentwicklung, werden durch die Bezirksplanungsbehörde im Rahmen eines Monitorings überprüft.

Mit diesen Klauseln wird sichergestellt, dass der Schutz des allgemeinen Freiraums angemessen berücksichtigt wird, und es können Bedenken ausgeräumt werden, einzelne Kommunen würden eine Vorratswirtschaft anstreben. Zudem wird gleichzeitig die effiziente Nutzung der Flächen gewährleistet. Mit der parallelen Änderung des Regionalplans wird zudem die Lesbarkeit und Rechtsklarheit des Plans sichergestellt. Da die bisher entscheidende Hürde, nämlich einen existenten Bedarf nachweisen zu müssen, entfällt, ist trotz dieses Änderungserfordernisses nach Auffassung aller Beteiligten ein erheblicher Vereinfachungs- und Beschleunigungseffekt zu erwarten.

Die aufgehobenen, bisher zeichnerisch dargestellten GIB-Bereiche sollten in einer Erläuterungskarte neu dargestellt werden. Ihnen kommt mithin künftig die Qualität eines „sonstigen Erfordernisses der Raumordnung“ zu. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass sich Fachplanungen, die nach Aufhebung der GIB-Darstellung u. U. wieder Zugriff auf die Fläche besitzen, mit den raumordnerischen Erfordernissen auseinandersetzen müssen.

2.4 Zielkonkretisierender landesplanerischer Vertrag

Da bei landesplanerischen Verträgen in der Regel Vereinbarungen über raumplanerische Sachverhalte beschlossen werden, handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verträge. Sie dienen dem Vollzug einer gesetzlichen Regelung, die dem öffentlichen Recht angehört. Landesplanerische Verträge können sowohl koordinationsrechtliche als auch subordinationsrechtliche Verträge sein. Dies hängt von den Vertragsparteien, ihrem

rechtlichen Verhältnis zueinander und den Regelungsinhalten im Einzelfall ab (Greiving 2003).

Beim landesplanerischen Vertrag sind die üblichen rechtlichen Grenzen bei öffentlich-rechtlichen Verträgen auf der Grundlage der §§ 54 ff. VwVfG zu beachten. Der Vertrag als solcher gilt nur *inter pares*. Zulässig sind auch Vertragsinhalte, die in einem formellen Plan nicht festsetzungsfähig wären. Dies gilt insbesondere für die Konkretisierung bzw. den Vollzug von Planungsinhalten. Genau diese Zielsetzung wird mit dem hier vorgestellten Vorschlag aus einer Kombination von regionalplanerischer Festlegung und vertraglicher Regelung verfolgt. Dabei bezieht sich die Bindungswirkung des Vertrages nicht auf § 4 ROG (Bindung an Ziele der Raumordnung), sondern auf die vertraglichen Regelungen, wie etwa Handlungs- und Erfüllungspflichten der Beteiligten, an deren Nichteinhaltung bestimmte Sanktionen geknüpft werden können (Spannowski 1999, 2000).

Im Bereich der Umsetzung bereits fixierter raumordnerischer Ziele können landesplanerische Verträge für eine vorhabenbezogene Konkretisierung dieser Zielvorstellungen sorgen und damit die Landes- bzw. Regionalplanung in den Umsetzungsprozess abstrakter raumordnerischer Zielvorstellungen einbeziehen. Bei zielkonkretisierenden Vereinbarungen liegt ein koordinationsrechtlicher Vertrag vor, da das Druckmittel einer alternativen einseitigen Regelung fehlt (Grotefels, Lorenz 2001: 329). Ein planerisetzender Vertrag, das heißt Vertragsinhalte mit der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung zu versehen, ist allerdings nicht denkbar, da materielle Rechtsnormen nicht durch Verträge ersetzt werden können (Stürer 2000: 22).

Ein Regionalratsbeschluss über das o. g. neue Ziel der Raumordnung kommt dennoch nur in Betracht, wenn zuvor eine vertragliche Einigung erzielt worden ist. Der landesplanerische Vertrag hat zu folgenden Aspekten Regelungen zu treffen:

- Vertragspartner: Regionalplanung, kreisangehörige Gemeinden. Zur Erhöhung der politischen Bindungswirkung sollte der Vertrag vom Regionalrat zustimmend zur Kenntnis genommen und damit quasi „zertifiziert“ werden.
- Vertragsgegenstand: flexible Ermöglichung und Beschleunigung konkreter Ansiedlungsvorhaben für gewerbliche und industrielle Nutzungen auf der Basis neu aufzustellender bzw. zu ändernder Bauleitpläne unter Beachtung landesplanerischer Ziele, unter strikter Einhaltung der für den Teilraum LK Kleve festgelegten Obergrenze für derartige Ausweisungen von (in diesem Fall 128 ha) sowie Qualitätskriterien und der Ein- und Ausbuchtungsregeln, die im Vertrag zu operationalisieren sind.
- Es besteht die gemeinsame Überzeugung der Vertrag schließenden Gemeinden, dass die mit diesem Vertrag erreichte Flexibilisierung und Beschleunigung gewerblicher und industrieller Ansiedlungsvorhaben allen kreisangehörigen Gemeinden Vorteile bietet, die etwaige aus der gesetzten Flächenobergrenze resultierende Ansiedlungshemmnisse für die davon betroffenen Gemeinden ausgeglichen erscheinen lassen, sodass sich diese nicht auf die Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes berufen können. Damit wird klargestellt, dass alle beteiligten Gemeinden auf den Ausgleich von Vor- und Nachteilen verzichten.
- Jede einzelne Fläche ist zu benennen und ihrer Aufnahme in den Pool ist zuzustimmen, womit sich auch die zur Verfügung stehende Menge quantitativ festlegen lässt.

Aus dem Vertrag ergeben sich abwägungsrelevante sonstige landesplanerische Erfordernisse. Der Vertrag ist zudem eine verfahrensmäßige Schwelle, die andere Teilräume

überschreiten müssten, wenn sie das Klever Modell übernehmen wollen. Dabei ist klarzustellen, dass Vertragspartner neben den beteiligten Städten und Gemeinden auch die Bezirksplanungsbehörde ist, schon um sicherzustellen, dass sich nicht ggf. nur zwei oder drei Gemeinden zum Teilraum erklären, sondern dass die Anwendung nur in Teilräumen erfolgt, die aus regionalplanerischer Sicht dafür geeignet sind. Zudem wird mit dem Vertrag letztendlich dem Bestimmtheitsanforderung Genüge getan.

2.5 Resümee

Das bisherige Instrumentarium ist nach überstimmender Auffassung der kommunalen Akteure wie auch der Regionalplanung selber nicht in der Lage, den ansiedlungswilligen Unternehmen in ausreichend kurzer Zeit Bauland zur Verfügung zu stellen, da dort, wo die Nachfrage besteht, nicht immer auch noch Flächenreserven zur Verfügung stehen.

Durch das Modellvorhaben wird eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots erreicht, ohne dabei die Menge der durch die Regionalplanung zugewiesenen Bereiche für eine gewerblich-industrielle Nutzung zu erhöhen. Dadurch, dass sich fortan das Gewerbeflächenangebot flexibel an den Unternehmenswünschen orientiert, ist mit einer effizienteren Nutzung dieser Menge zu rechnen. Es ist demnach zukünftig nicht mehr so, dass Gewerbeflächen ausgewiesen werden und in Folge einer zu geringen Nachfrage an dieser Stelle ganz oder teilweise ungenutzt bleiben und die für die Erschließung eingesetzten öffentlichen Mittel ineffizient genutzt werden. Vielmehr werden die Gewerbeflächen nur dort entstehen, wo sie auch tatsächlich nachgefragt werden. Dies führt zu einem effizienteren Aufbrauchen der verfügbaren Flächenmenge in der Region und entspricht somit den gegebenen Zielen der Raumordnung, die auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme abstellen.

Für die Regionalplanung stellen sich bei Implementierung dieses Modells neue Aufgaben: statt die Gewerbeflächen weiterhin allokativ festzulegen, werden eine Moderationsfunktion regionaler Diskursprozesse sowie das Management des Flächenpools und das Monitoring seiner Auswirkungen erforderlich. Weiterhin zu prüfen sind zudem die Bedarfe für den Fall einer Auffüllung des Flächenpools.

Resümierend kann also davon ausgegangen werden, dass das hier vorgestellte Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools in der Lage ist, das bestehende Baulandparadoxon aufzulösen und gleichzeitig einen Beitrag zum Flächensparen zu leisten. Dabei besitzt es hohe Umsetzungschancen – auch in andern Teilräumen Nordrhein-Westfalens –, da die Ergebnisse seitens der relevanten Ministerien für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (zuständig für Landesplanung), Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie Bauen und Verkehr am 13.02.2008 mit einhellig positivem Echo vorgestellt worden sind. Das für Regionalplanung zuständige Beschlussgremium, der Regionalrat Düsseldorf, hat das Modell am 02.04.2008 zustimmend zur Kenntnis genommen und die Konferenz des Landrates und der Bürgermeister im Kreis Kleve hat am 09.04.2008 einmütig die Einleitung der noch anstehenden Umsetzungsschritte beschlossen, die zurzeit vorgenommen werden, indem alle einzubuchenden Flächen präzise benannt und der landesplanerische Vertrag vorbereitet wird. Damit besteht die bemerkenswerte Situation, dass nicht nur alle 16 Kommunen im Modellraum einen interkommunalen Konsens erzielt haben, sondern auch die relevanten Akteure auf regionaler und Landesebene von dem Ansatz überzeugt sind. Wesentliche Schritte sind der Abschluss des erwähnten landesplanerischen Vertrages und im Nachgang dann der Regionalratsbeschluss, der die Implementierung des Konzepts für die Pilotregion Kreis Kleve ermöglichen wird.

Gleichwohl bleibt als gravierendes Problem der Umgang mit den „Kategorie-4-Flächen“ bestehen, die sich bereits im kommunalen Besitz befinden bzw. für die bereits Erschließungsaufwendungen getätigt worden sind. Der mit dem Modell ebenfalls beabsichtigte Freiraumschutz und die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wären jedenfalls weitaus wirkungsvoller sichergestellt, wenn es gelingt, auch diese Flächenreserven zu aktivieren. Einen möglichen Weg in diese Richtung will das im folgenden Kapitel 3 vorgestellte Gewerbeflächenpoolmodell aufzeigen.

3 Nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement im Rahmen interkommunaler Kooperation am Beispiel des Städternetzes Balve-Hemer-Iserlohn-Menden

3.1 Das Instrument des Gewerbeflächenpools zur gemeinsamen Vermarktung bestehender Gewerbeflächen

Gewerbeflächenpools sind ein vergleichsweise junges Instrument des Flächenmanagements. In einem regionalen Gewerbeflächenpool werden die Gewerbeflächen mehrerer Kommunen zusammengefasst, entwickelt und vermarktet. Das Ziel dieses Instrumentes ist die Reduzierung der Standortkonkurrenz und die Verbesserung des Gewerbeflächenangebots in qualitativer und quantitativer Hinsicht ohne den Zwang zur Neuausweisung von Flächen. Kommunen, deren Möglichkeit zur Siedlungsflächenentwicklung eingeschränkt ist, können sich durch die Teilnahme an regionalen Gewerbeflächenpools am wirtschaftlichen Erfolg beteiligen, ohne dass dafür Flächen im eigenen Hoheitsgebiet liegen müssen. Die Idee der Zusammenlegung von Gewerbeflächen umfasst dabei auch die Einbringung von Verfügungsrechten (Greiving, Neumayer, Sondermann 2004: 371).

Durch die Zusammenfassung der Poolflächen und die gemeinsame Vermarktung können die beteiligten Kommunen ein breiteres Angebot an Gewerbeflächen für unterschiedliche Belange der Nachfrage vorweisen, sodass die Attraktivität des (regionalen) Wirtschaftsstandorts erhöht wird. Um ein ähnlich breites Angebot vorzuhalten, wären einzelne Kommunen gezwungen, über ihren Bedarf hinaus Bauland auszuweisen, was dem Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs entgegensteht. Gerade Kommunen in schwieriger topografischer Lage könnten sogar gezwungen sein, neue Gewerbeflächen in ökologisch sensiblen Gebieten auszuweisen, um in der Konkurrenz der Standorte bestehen zu können. Dies kann durch eine Teilnahme an einem regionalen Gewerbeflächenpool vermieden werden.

Wichtigste Akteure dieses Instruments sind die Grundstückseigentümer, die Flächen für einen regionalen Gewerbeflächenpool zur Verfügung stellen. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um die beteiligten Kommunen; soweit die Ausgestaltung des Instruments eine Einbeziehung der Flächen Privater vorsieht, auch die Privatpersonen. Der Pool wird von einer zentralen Stelle verwaltet und vermarktet.

Im Unterschied zu anderen Modellen, wie handelbaren Flächenzertifikaten oder virtuellen Gewerbeflächenpools, umfasst das hier vorgestellte Gewerbeflächenpoolmodell nicht die Flächenausweisungsrechte. Der Fokus liegt vielmehr auf den dinglichen Verfügungsrechten, also realen Flächen, die zwar räumlich nicht zusammengefasst sind, aber dennoch gemeinsam verwaltet und vermarktet werden. Damit ist es mit diesem Instrument möglich, Brachflächen gezielt mit aufzunehmen.

Die Einführung eines regionalen Gewerbeflächenpools ist innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglich, so dass keine Änderungen von Bundes- oder Landesrecht vorzunehmen sind. Es gilt lediglich, auf privatrechtlicher Ebene (GmbH) oder über das

GkG (Zweckverband) einen Träger der dinglichen Verfügungsrechte an den Poolflächen zu bestimmen.

Erfahrungen mit regionalen Gewerbeflächenpools wurden bereits in Baden-Württemberg gesammelt, wo der Regionalverband Neckar-Alb dieses Instrument seit 1995 im Zuge des Regionalplans Neckar-Alb zum Abbau interkommunaler Konkurrenz vorsieht. Weiterhin soll es Gemeinden in schwieriger topografischer Lage ermöglicht werden, vom Erfolg des Gewerbeflächenpools zu profitieren, indem sie anstatt eigener Flächen eine finanzielle Einlage in den Pool einbringen. Nachdem der Rahmen für einen regionalen Gewerbeflächenpool gesteckt wurde, soll ein Zweckverband zur Umsetzung des Vorhabens gegründet werden (Regionalverband Neckar-Alb 2004; Gust 2005).

3.2 Integrierter Projektansatz GEMRIK

Bei dem Projektansatz „GEMRIK“ handelt es sich um eine Trias, bestehend aus einem Gewerbeflächenkataster, einer interkommunal abgestimmten Gewerbeflächenbewertung sowie dem Gewerbeflächenpool.

Ein hoher Praxisbezug, einhergehend mit der Anforderung, die Umsetzbarkeit der Projektergebnisse im Fokus zu behalten, ist hier besonders bedeutsam. Dies erfordert einen breiten, diskursorientierten Ansatz. Neben den kooperierenden Kommunen des Städtensetzes, die sich entschlossen haben, ihre Gewerbeflächen in einem Pool gemeinsam zu vermarkten, sind noch weitere Projektpartner in den Prozess involviert: Vertreter des Märkischen Kreises, der Bezirksregierung Arnsberg (Regionalplanung), der IHK, des zuständigen Landesministeriums (MWME, NRW), der Naturschutzverbände (Märkischer Kreis) und des ILS NRW. Aufgrund dieses großen Akteursrahmens wurde ein Arbeitskreis eingerichtet, um dem hohen Koordinations- und Abstimmungsbedarf zu entsprechen. Nichtsdestotrotz, so haben die Erfahrungen des ersten Projektjahres gezeigt, kann sich die Herbeiführung eines Konsenses mitunter schwierig gestalten, weil unterschiedliche planungspolitische Präferenzen zu berücksichtigen sind.

Gewerbeflächenkataster

Das Gewerbeflächenkataster beinhaltet auf der Maßstabsebene von Grundstücken alle über 8.700 gewerblich-industriell genutzten und dazu vorgesehenen Flächen der vier Kommunen. Dem Kataster liegt ein Kriterienkatalog zugrunde, der einerseits wertbeeinflussende Attribute wie Flächengröße, baurechtliche Ausnutzbarkeit und Altlastenverdacht aufnimmt, andererseits auch Restriktionen aufgrund ökologischer und weiterer stadt- und regionalplanerischer Belange, wie etwa der Lage in Wasserschutzgebieten oder der Beeinträchtigung von geschützten Teilen von Natur und Landschaft, dokumentiert. Das Gewerbeflächenkataster umfasst die Eigenschaften eines Standortinformations- und Monitoringsystems sowie die Eigenschaften eines Brachflächen- und Baulückenkatasters. Es dient einem doppelten Zweck: (1) als Vermarktungstool für den späteren Gewerbeflächenpool und (2) als Informationsgrundlage für die angestrebten Flächenbewertungen. Für den letzteren Zweck wurden aus dem Kriterienkatalog des Gewerbeflächenkatasters solche Kriterien ausgewählt, die als Indikatoren die Zieldimensionen der Flächenbewertung abbilden. Folglich handelt es sich bei den Bewertungskriterien um eine Teilmenge der Gesamtheit von „allgemeinen“ Kriterien des Katasters. Die Beziehungen zu den anderen Bausteinen bestehen in einer Bereitstellung ausgewählter Bewertungskriterien und natürlich der dazugehörigen auswertbaren Attribute für die Gewerbeflächenbewertung.

Tab. 1: Erhebungsübersicht der Flächen des Gewerbekatasters

Im Bestand:	
Alle Bestandsflächen: Gewerbegebiete (GE) Industriegebiete (GI) Sondergebiete (SO) Gewerblich-industrielle Nutzung in §§ 34/35 Gebieten	Darüber hinaus selektiv: Mischgebiete (MI) Kerngebiete (MK) Wohngebiete (WA) Großflächiger Einzelhandel (> 700m ² Verkaufsfläche) Gewerbliche Einzelstandorte mit einer Flächengröße > 2500m ²
An Flächenreserven:	
Flächenreserven des Regionalplans (GEP) und in Flächennutzungsplänen (FNP) Flächenreserven in Bebauungsplänen (B-Plänen) Brachflächen in B-Plänen und in §§ 34/35-Bereichen Betriebliche Reserveflächen	

Die Erhebung der in Frage kommenden Flächen erfolgte in drei Schritten. Zuerst fand eine Groberfassung der Gebiete auf der Flächennutzungsplanebene statt, gefolgt von einer Betrachtung der planungs- und baurechtlichen Situation anhand der Bebauungspläne. Letztlich wurden die Flächen auf Flurstücksebene, anhand eines mit allen Akteuren abgestimmten Kriterienkataloges, detailliert untersucht. Im Ergebnis wurde den Grundstücken je Kriterium ein jeweiliges Attribut zugeordnet, sodass nun ein umfassender qualitativer und quantitativer Überblick über das Gewerbeflächenangebot der Region vorliegt. Der Katalog enthält neben allgemeinen Kriterien, wie Flurstücknummer, Größe in m² usw., vor allem Informationen zur ökonomischen, ökologischen und rechtlichen Eignung der Fläche hinsichtlich einer Aufnahme in den Pool. Die Richtlinien der Aufnahmevoraussetzungen für den Flächenpool werden von den Gemeinden gemeinsam beschlossen.

Gewerbeflächenbewertung

Die Gewerbeflächenbewertung bedient sich der Datengrundlage des Gewerbeflächenkatasters, um die dort enthaltenen Grundstücke entsprechend ihrer Eignung in drei Kategorien zu unterscheiden: Umnutzungs-, Bestandssicherungs- und Entwicklungsflächen. Damit werden Hinweise auf den weiteren städtebaulichen Umgang mit den Flächen gegeben. Für die Umnutzungsflächen bietet sich ein Austausch mit zur Verfügung stehenden Reserveflächen an, d.h. ungünstige Standorte sollen aufgegeben werden, um besser geeigneten Reservestandorten den Vorzug in der Entwicklung zu geben. Dabei ist allerdings zu prüfen, ob die planerisch gesicherten Reserveflächen im Sinne der Flächenbewertung „richtig“ allokiert sind und nicht ebenfalls an „überholten“ Standorten vom Rang der Bestandssicherungsflächen oder gar Umnutzungsflächen liegen. Als Zwischenprodukt auf dem Weg zur Bildung des Gewerbeflächenpools erzeugt die Bewertung unter erneuter Abfrage der Datengrundlage des Katasters den „Vorpool“. Die Abfrage des Katasters dient ferner der Ausfilterung bereits in Nutzung befindlicher Flächen, die für eine Einbuchung in den Gewerbeflächenpool ausscheiden.

Auf dem Weg vom Gewerbeflächenkataster zum Gewerbeflächenpool sind zwei Flächenbewertungen vorgesehen. Bei der ersten handelt es sich um eine Restriktionsanalyse, die Flächen ausfiltert, auf denen sinnvollerweise ein Rückbau oder eine Umnutzung erfolgen sollte (beispielsweise Flächen in unmittelbarer Nähe zu Schutzgebieten, Flächen im Bereich von Überschwemmungsgebieten) und die nicht Bestandteil des Pools sein sollen.

Generell stellt sich eine solche Grundstücksbewertung problematisch dar, weshalb beim „GEMRIK“ die Methode der Nutzwertanalyse angewandt wurde, um die Gewerbeflächen nach ihren wirtschaftlichen und entwicklungsstrategischen sowie rechtlichen und ökologischen Kriterien bewerten und den Zielen der Beteiligten, einem sparsamen Umgang mit Flächen und zugleich der Bereitstellung marktgängiger Gewerbeflächen in ausreichender Quantität und Qualität, gerecht werden zu können. Ein zwischen allen Projektbeteiligten abgestimmter Katalog der Kriterien, die im Gewerbeflächenkataster als Attribute enthalten sind, bildet hierbei die Grundlage. Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung der Nutzwertanalyse ist die Ermittlung und Aggregation der Interessen bzw. der „Nutzen“, die die involvierten Akteure den einzelnen Kriterien beimessen. Aufgrund des erwähnten großen Akteursrahmens wurde die Gewichtung der im Folgenden dargestellten Bewertungskriterien in einem drei Runden umfassenden Delphi-Prozess vorgenommen.

Das Gewerbeflächenkataster beinhaltet sämtliche gemessenen Werte, die laut Kriterienkatalog erhoben werden sollten. Je nach Beschaffenheit der gesammelten Daten lassen sich nun „Zielfunktionen“ bilden. So würde sich beispielsweise für das Kriterium „Entfernung Autobahn“ eine lineare Zielfunktion zwischen dem höchsten und geringsten Wert anbieten. Demnach würde die Fläche mit der geringsten Entfernung zur Autobahn den Maximalwert (z. B. 100) darstellen. Die andere Komponente stellt die durch die Delphi-Runden ermittelten Nutzenfunktionen der Akteure dar, die ausdrücken, welche Bedeutung die Kriterien hinsichtlich einer Eignung zum nachhaltigen Gewerbeort aufweisen. Durch die Zusammenführung der beiden Funktionen wird der Gesamtnutzen ermittelt. Durch dieses Vorgehen wird man in die Lage versetzt, die (hinsichtlich der Projektziele) optimalen Gewerbebestände in der Region zu finden, die Flächen untereinander einem „Ranking“ zu unterziehen. Trotzdem steht man dem Ziel des Flächensparens nicht im Wege, da die Kommunen nicht gezwungen sind, aufgrund von interkommunalen Konkurrenzsituationen Gewerbeflächen weit über dem aktuellen Bedarf, eventuell noch an ökologisch brisanten Bereichen auszuweisen, wie sie es ohne Gewerbeflächenpool eventuell täten, aus der Angst heraus, zukünftige Entwicklungspotenziale zu verspielen. Vielmehr erfolgt die Ausweisung auf Grundlage eines abgestimmten Entwicklungskonzepts und die gemeinsame Vermarktung im Rahmen eines Gewerbeflächenpools.

Aus den in Abbildung 4 genannten Werten für die drei Zieldimensionen

- Wirtschafts- und entwicklungsstrategische Kriterien (insg. 49 Pkt.)
- Baurechtliche Kriterien (insg. 23 Pkt.)
- Umweltkriterien (insg. 28 Pkt.)

ergaben sich die erforderlichen Informationen, um die Gesamtnutzwerte für die jeweiligen Flächen zu errechnen.

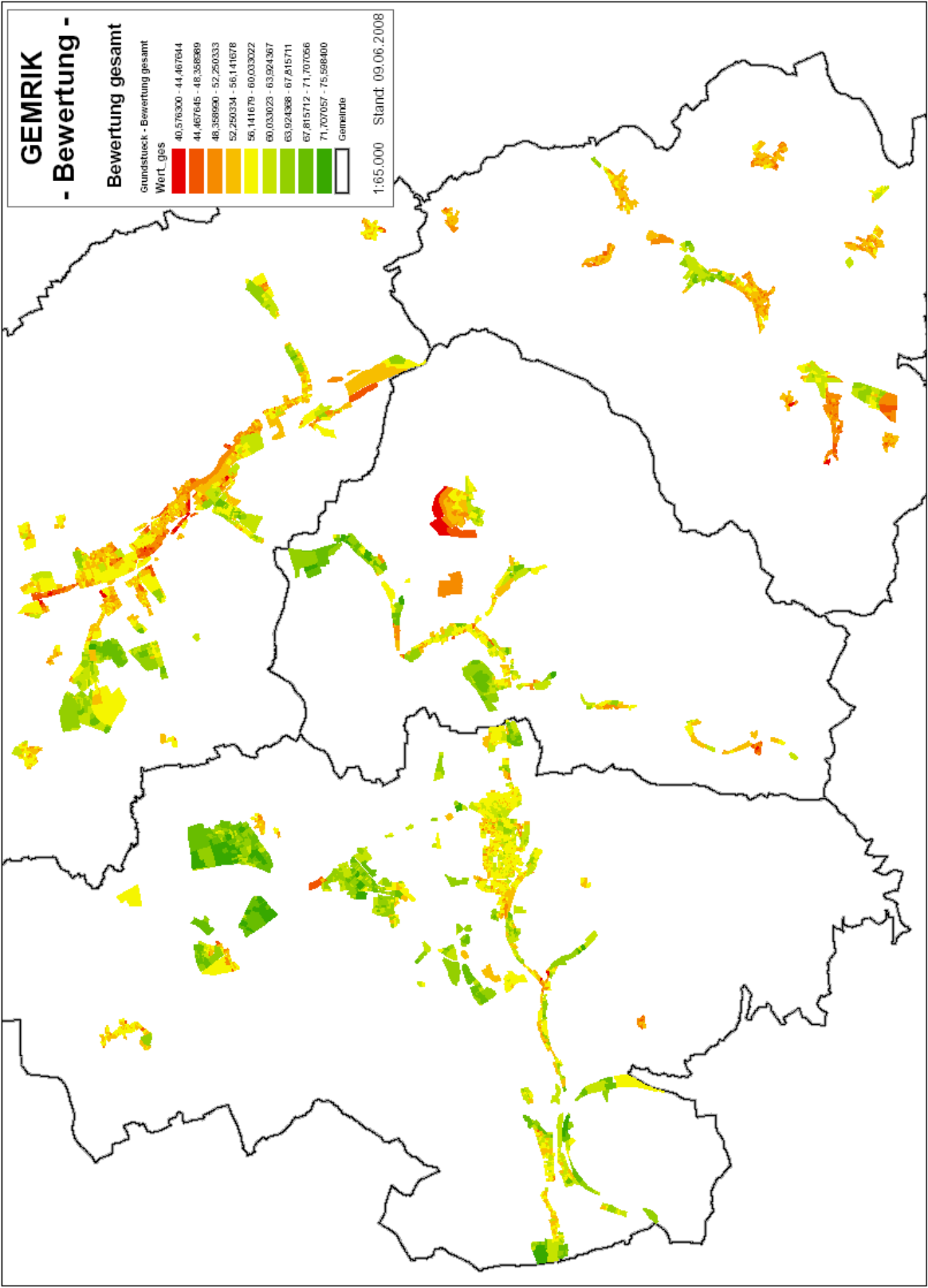
Abbildung 5 zeigt dann die auf diese Weise entstandenen Flächenbewertungen für die vier Kommunen Balve, Hemer, Iserlohn und Menden räumlich.

Abb. 4: Bewertungskriterien und ihre Gewichtung

Optimaler Gewerbestandort			
Wirtschaftliche u. entwicklungsstrategische Kriterien		49	
Baurechtliche Kriterien		23	
Umweltkriterien		28	
Marktgängigkeit		23	
Flächengröße	0,32		
Grundstückszuschnitt	0,18		
Erweiterbarkeit der Fläche	0,21		
Bodenrichtwert	0,12		
Ausgleichsauflagen	0,17		
Art der baulichen Nutzung		10	
Zulässigkeit gewerblich/industrieller Nutzungen	1		
Maß der baulichen Nutzung		7	
Maß der baulichen Nutzung (GRZ, BMZ, Gebäudehöhe)	0,51		
Überbaubare Grundstücksfläche	0,49		
Erschließung		7	
Zustand der Erschließung	1		
Optimierungsgebot nach BauGB		7	
Sparsamer Umgang mit Grund und Boden	0,77		
Arbeitsplatzdichte	0,23		
Konflikt Schutzgut Mensch		7	
Lage im Bereich eines Landschaftsschutzgebietes	0,22		
Distanz zur Wohnbebauung	0,78		
Konflikt Schutzgut Wasser		5	
Lage im Bereich eines Wasserschutzgebietes	0,39		
Lage im Bereich eines Überschwemmungsgebietes	0,61		
Konflikt Schutzgut Boden		4	
Neuinanspruchnahme bisher nicht überbauter Böden	0,58		
Lage im Bereich schutzw. Böden	0,42		
Konflikt Schutzgüter Flora/Fauna		4	
Lage im Bereich eines schutzwürdigen Biotops	0,18		
Lage im Bereich einer Biotopverbund-Fläche	0,18		
Lage im Bereich eines Schutzgebietes (LB, ND)	0,22		
Lage im Bereich eines 62-Biotops	0,21		
Lage im Radius einer Natura2000-Fläche	0,21		
Physische Einschränkungen der Nutzbarkeit		13	
Altlastenverdacht	0,66		
Baugrundneigung	0,34		
Infrastrukturanbindung		13	
Entfernung Autobahn	0,45		
Entfernung Bundes-/Landesstraße	0,38		
Telekommunikationsanschluss	0,17		

Quelle: eigene Darstellung

Abb. 5: Ergebnisse der Flächenbewertung



Quelle: eigene Berechnungen

Um der Bedeutung der einzelnen Zieldimensionen Rechnung zu tragen, werden aber für die Einpoolung nur Flächen in Betracht gezogen, die in allen drei Dimensionen im oberen Drittel im Vergleich aller Flächen liegen.

Gewerbeflächenpool

In den Gewerbeflächenpool werden zum einen entwicklungsfähige Flächen eingebucht, da sich dieser langfristig durch die erzielten Verkaufserlöse selbstständig („revolvierend“) refinanzieren soll. Dabei können neben den Gewinnen aus den Erlösen und Steuereinnahmen auch die Entwicklung bzw. Einpoolung von geeigneten Brachflächen bzw. Altlastenverdachtsflächen genutzt werden. Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich alle Flächen in gleicher Weise eignen bzw. alle Kommunen im gleichen Maße Fläche in den Pool transferieren, muss eine Methode gefunden werden, um die Nutzwerte in monetäre Geldeinheiten umzurechnen. Das Ergebnis wird dazu verwandt, einen akzeptablen, weil fairen Verteilungsschlüssel zu bilden, um die anfallenden Kosten und Einnahmen des Flächenpools unter den Kommunen aufzugliedern (vgl. auch Regionalverband Neckar-Alb 2004). Zur Vermeidung aufkeimender Verteilungskämpfe unter den Kommunen, die aus unklaren Grundstückswerten herrühren, dürfte der erzielte Konsens über die Flächenbewertung hilfreich sein. Für die Flächen des Vorpools ist die Entscheidung der Grundstückseigentümer über deren Einverständnis zur Veräußerung einzuholen. Fällt die Entscheidung positiv aus und sind auch die beteiligten Kommunen vor dem Hintergrund ihrer stadtplanerischen Entwicklungsvorstellungen mit einer gemeinsamen Vermarktung einverstanden, werden die Flächen zusammen mit den übrigen kommunalen Entwicklungsflächen aus dem Vorpool in den eigentlichen Gewerbeflächenpool eingebucht.

Darauf folgt die Inwertsetzung der Flächen. Dazu wird die 2. Flächenbewertung wiederum auf Grundlage der Bewertungskriterien des Gewerbeflächenkatasters vorgenommen mit dem Ziel, die Anteile der Kommunen an dem Pool zu ermitteln. Das Kataster bildet darüber hinaus das Vermarktungstool des Pools, in dem alle für den Investor relevanten Daten zusammenlaufen und aktuell gehalten werden.

Fazit

Das REFINA-Projekt GEMRIK ist noch nicht abgeschlossen. Bestand hat bisher primär das umfangreiche Gewerbeflächenkataster für die vier beteiligten Städte als wesentliche Informationsbasis sowie die Flächenbewertung für den möglichen späteren Pool. Dieses Kataster stellt bereits einen Wert an sich dar, da bisher nur bedingt Informationen über die räumliche Verteilung und Art, Zustand etc. gewerblich-industrieller Nutzungen in den Städten vorlagen, die zudem nicht in einer gemeinsamen Datenbank gepflegt worden sind. Zudem wurden mit der Flächenbewertung bereits wesentliche Grundlagen für die weitere Arbeit gelegt. Bemerkenswert dabei ist vor allem die Tatsache, dass zwischen den Kommunen eine Übereinstimmung in der Wertung der in Abbildung 1 dargestellten Kriterien und damit eine wesentliche Voraussetzung für die spätere Bewertung von Poolflächen geschaffen werden konnte. Als geeignetes Organisationsmodell wurde die Gründung einer GmbH vorgeschlagen. Die politische Beschlussfassung zur Einführung eines Gewerbeflächenpools ist angesichts des zeitgleich mit Projektende im Januar 2009 beginnenden Kommunalwahlkampfes nicht erfolgt, sondern wird erst nach der Kommunalwahl auf der Agenda stehen können. Gleichwohl stellt das Gewerbeflächenkataster nach übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten einen Wert an sich dar und es wurde mit der Gewerbeflächenpotenzialanalyse ein Weg aufgezeigt, die Grundgesamtheit aller gewerblich-industriell genutzter Flächen zu bewerten.

4 Schlussfolgerungen

Aus der Erläuterung der beiden Modellkonzepte wird ersichtlich, dass bei einer interkommunal abgestimmten Gewerbeflächenentwicklung sowohl bereits bestehende, vermarktbare Flächen als auch die zukünftige Flächenentwicklung berücksichtigt werden sollten. Dazu bedarf es im Idealfall einer Kombination aus Poolung der dinglichen Verfügungsrechte an bestehenden Flächen mit einer Mengensteuerung für zukünftige Flächenentwicklungen, auch wenn jedes Modell für sich genommen bereits einen erheblichen Fortschritt gegenüber der derzeitigen, interkommunal nicht abgestimmten Entwicklung bedeutet. Diese besteht bisher so nirgendwo in Deutschland, und auch die Anwendungsräume der beiden vorgestellten Modelle sind räumlich nicht identisch (die 16 Städte und Gemeinden des Kreises Kleve bzw. vier Städte und Gemeinden im Märkischen Kreis). Im weiteren Verlauf der Implementierung beider Modelle sollte aber der Versuch unternommen werden, die jeweils fehlende Komponente zu ergänzen.

Vor dem Hintergrund der Regionalisierungsdebatte können beide Modellprojekte als sektoral ausgerichtete Kooperationen bezeichnet werden, die sich der Abstimmung der Planungsaufgabe Gewerbeflächenentwicklung auf interkommunaler Ebene widmen. Zumindest beim Klever Modell, das einen kompletten Landkreis umfasst, kann man von einer regionalen Kooperation sprechen, während die vier Kommunen im Märkischen Kreis ein Städtetz bilden. Insbesondere das Klever Modell kann aufgrund der vorgeschlagenen offenen Formulierung des Ziels der Raumordnung und der damit einhergehenden Übertragbarkeit eine Initialzündung für weitere ähnliche Kooperationen im Raum Düsseldorf, aber auch durchaus im Rest des Landes darstellen. Durch die Kombination von vertraglichen Regelungen und Absicherung als Ziel der Raumordnung steht es an der Schnittstelle zwischen top-down und bottom-up und besitzt deshalb eine hohe Steuerungskraft.

Literatur

- Akademie für Technikfolgeabschätzung (2004): Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb, Abschlussbericht-Langfassung. Stuttgart.
- Bleher, D. (2006): Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Screening und Bewertung beispielhafter Zusammenarbeit. Öko-Institut. Darmstadt.
- Bovet, J. (2006): Handelbare Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. In: NuR 8/2006.
- Bovet, J. (2007): Rechtliche Bestandsaufnahme und Defizitanalyse bei der Umweltprüfung am Beispiel von Raumordnungsplänen. In: Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. UBA Berichte 1/07, S. 151–164.
- Bunge, T. (2005): Monitoring bei der Strategischen Umweltprüfung. In: UVP-report 19 (3 + 4) 2005, S. 124–130.
- Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) 2005: Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. Abschlussbericht. Karlsruhe.
- Davy, B. (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons. In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV), 21. Jg. 1996, S. 193–208.
- Einig, K.; Müller, B.; Zinke, D. (2001): Regionales Flächenmanagement in Deutschland – Konzept und exemplarische Fallbeispiele. In: Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. 2. Marktreidwitzer Bodenschutztag, 15. bis 17.10.2001. Tagungsband. Marktreidwitz, S. 71–78.
- Greiving, St. (2003): Der Raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. In: Raumforschung und Raumordnung 5/2003, S. 371–378.
- Greiving, St.; Neumeyer, H.-P.; Sondermann, C. (2004): Ein revolvierendes Gewerbeflächensystem in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4–5, S. 349–359.

- Grotefels, S.; Lorenz, K. (2001): Der landesplanerische Vertrag nach § 13 S. 5 ROG, UPR 2001, S. 328 (329).
- Gust, D. (2005): Regionale Gewerbeflächenpools. Durch interkommunale Verhandlungen zur Mengengrenzung der gewerblichen Flächeninanspruchnahme. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005.
- Mielke, B.; Büchenschütz, K.; Preuß, S. (2001): Neue Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf. ILS Dortmund.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV 2006): Chancen erhalten – Freiraum bewahren. Düsseldorf.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Berlin.
- Regionalverband Neckar-Alb (Hrsg.) (2004): Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb. Abschlussbericht. Kurzfassung.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2002: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Berlin.
- Siedentop, St. (2005): Kumulative Wirkungen in der Strategischen Umweltprüfung. In: Storm, P.-C.; Bunge, T.; Nicklas, C. (Hrsg.): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung. Loseblattsammlung. Berlin.
- Spannowsky, W. (1999): Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen. BBR. Bonn.
- Spannowsky, W. (2000): Raumordnerische Verträge als Instrument des kommunalen Interessenausgleichs. In: Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg (Hrsg.): Kommunale und regionale Zusammenarbeit im Spree-Havel-Raum. Berlin, S. 38 (41).
- Stürer, B. (2000): Per Vertrag zur fairen Landesplanung? Städte- und Gemeinderat 2000.